

**LA REFORMA DE LOS NIVELES  
TERRITORIALES DE GOBIERNO EN  
ESPAÑA, EN ESPECIAL EN EL NIVEL  
LOCAL .**

2013

## **ÍNDICE :**

### **I.-INTRODUCCIÓN.**

### **II.-ANTECEDENTES DE LA REFORMA PLANTA LOCAL.**

#### **II.1.-ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA RACIONALIZACION Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL.**

##### **II.1.1.-MEDIDAS PARA CLARIFICAR LAS COMPETENCIAS LOCALES**

##### **II.1.2.-MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.**

##### **II.1.3.-MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO MÁS RIGUROSO.**

##### **II.1.4.-MEDIDAS PARA FAVORECER LA INICIATIVA ECONÓMICA PRIVADA.**

### **III.-LA REORDENACIÓN TERRITORIAL: COMPETENCIA Y DEBILIDAD DEL PODER LOCAL**

#### **III.1.-EL INFRAMUNICIPALISMO.**

### **IV.-LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS CARGOS LOCALES PARA FORTALECER LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y LA EFICACIA ADMINISTRATIVA.**

#### **IV.1.-EL FORTALECIMIENTO DEL PLENO COMO ÓRGANO DE CONTROL Y LIDERAZGO POLÍTICO.**

#### **IV.2 -LA REFORMA DE LAS PROVINCIAS.**

#### **IV.3.-LAS ÁREAS METROPOLITANAS: DIFERENTES SOLUCIONES PARA LA ÁREAS URBANAS.**

### **V.-CONCLUSIONES**

### **REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA**

## **I.-INTRODUCCIÓN.**

En este trabajo se pretende analizar el efecto de la crisis económica actual en la reforma de la Administración Local. Una Administración pública que adolece de graves problemas tanto estructurales como funcionales y que la crisis ha hecho mucho más visibles.

Los intentos de reforma de este nivel de gobierno, tan esencial en nuestra distribución de poder territorial no son nuevos. Al establecerse tras la Constitución Española de 1978, Título VIII, capítulo I, art. 137y ss. (Boletín oficial del Estado nº 311 de 29 de Diciembre de 1978), el Estado Autonómico, y con ello las Comunidades Autónomas, se dejó para un momento posterior el desarrollo de lo que habría de ser la descentralización del nivel local, convirtiendo a esta administración territorial, en una administración de carácter residual y con un sistema competencial poco claro.

En estos últimos tres años, tras una gran contención del gasto, recortes presupuestarios, austeridad y reformas estructurales, no se han producido resultados muy positivos como puede contrastarse a la vista del deterioro de la situación económica. La sostenibilidad administrativa no se ha logrado a pesar de las medidas adoptadas tras la ley de Economía Sostenible, recogidas una y otra vez en los numerosos Decretos- ley anticrisis aprobados desde el año 2009. En este marco renace el debate de la reorganización de las Administraciones Públicas y la necesaria eliminación de la duplicidad y solapamientos entre ellas.

Se llega a criticar la complejidad de nuestro diseño político territorial, aun cuando es similar a otros países de nuestro entorno sea su Estado federal o centralista, todos los países poseen diversos niveles de gobierno, incluso Francia, donde hace unos años introdujo las regiones en sus niveles de gobierno local.

Pero es en el nivel local donde vuelve a plantearse una reforma estructural demandada hace años desde la doctrina y desde las instituciones y no se incluía en la agenda política más que de refilón en alguna campaña electoral. No así, en las últimas elecciones

generales, con la crisis ya instalada, en las que en todos los programas electorales de los partidos se incluyó aspectos de la reforma del gobierno local, y sobre todo la reforma del nivel provincial con propuestas que iban desde la supresión de las Diputaciones Provinciales, a considerarla la única solución para el inframunicipalismo que adolece este nivel territorial.

A lo largo de este trabajo podemos contemplar, de forma muy esquemática, algunas de las fórmulas que se han implantado en los Estados miembros de la Unión Europea. Puede apreciarse una tendencia en general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno. Esta tendencia no sólo se sustenta en el principio de subsidiariedad, sino que también está relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Se argumenta en este sentido que el nivel local permite una mayor participación de los ciudadanos, además de la participación periódica electoral. Por cuanto a través de la participación, el sistema político permanece receptivo al ciudadano, y esto no sólo es primordial para su legitimación, sino también para su eficacia, porque de esta manera los objetivos de las políticas públicas son definidos y llevados a la práctica conjuntamente con los destinatarios de los mismos. Por ello, los deseos y argumentos de los ciudadanos son recogidos y valorados para poder alcanzar los objetivos de las políticas públicas. En suma, los destinatarios de la política pública se movilizarán para tratar de comunicar sus preferencias y sus necesidades al nivel de gobierno para que adopte o mejore dicha política pública y es evidente que ese nivel de comunicación se produce mejor ante niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos. Destacar sin embargo que el papel de los Gobiernos locales y la relación entre el Estado y la sociedad en general es distinta en cada país.

Este trabajo se divide en tres partes:

La Primera en la que de forma resumida se exponen los antecedentes e intentos fallidos de reforma de la Administración local tras la implantación de la Democracia en España hasta la reforma que pretende acometer el Gobierno de la Nación a través de el

Anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de fecha 22 de diciembre de 2012 , cuya ultima modificación se ha producido el 27 de julio de 2013.

Una segunda parte en la que se describen algunos de los problemas agravados por la crisis económica como: la falta de capacidad de los municipios, destacando el inframunicipalismo; analizar la falta de legitimidad de los representantes locales y su falta de liderazgo. El tratamiento uniforme por parte del legislador Estatal de estos problemas.. Al mismo tiempo, se contemplan algunas soluciones que bien partiendo de experiencias a nivel europeo o de la interpretación y análisis de las aportaciones doctrinales en este campo se han considerado relevantes.

Una tercera parte en la que se habla de la reforma de las Provincias y de las Áreas Metropolitanas como instrumentos de desarrollo de las áreas urbanas. Resaltando la importancia de estos niveles intermedios en la reforma de la Administración local.

Por último, las conclusiones sobre la reforma a realizar, sobre los retos y medidas que han de afrontarse para dar al nivel local el papel relevante e imprescindible que el legislador constitucional tan solo enunció; consolidando así el diseño territorial de nuestro Estado Autonómico ( o Federal según la definición de Fiedrich Carl):

*“El proceso de federalizar una comunidad política, mediante el cual el número de organizaciones políticas separadas, sean Estados u otro tipo de asociación, entran en arreglos para trabajar de forma conjunta en decisiones política y decisiones a problemas comunes. **Y para el caso español es a la vez el proceso, mediante el cual la comunidad política unitaria , se convierte en un número de unidades políticas diferenciadas que organizadas federalmente hacen parte de un todo.**”*

## **II-ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL:**

España es un país de grandes dimensiones en términos euro-occidentales y su baja densidad media de población, posee una sociedad eminentemente urbana, concentrada en un pequeño grupo de grandes ciudades, centros algunas de ellas de importantes conurbaciones. El mapa español aparece dominado territorialmente por municipios pequeños y medios, con una enorme fragmentación que se ha cuestionado a lo largo de décadas, pero son las zonas urbanas, escasas en área, las que marcan la pauta del poder local.

Las soluciones a esta fragmentación han sido insuficientes. Las mancomunidades o no existen o en muchos casos comprende instituciones que no funcionan. Tampoco la institución comarcal ha tenido más éxito, solamente Cataluña, Aragón y Álava, más el aislado caso de El Bierzo, en Castilla y León. En cambio, los consorcios parecían tener un futuro mejor, si bien acaban fortaleciendo la posición de las entidades de mayor dimensión, y por ello debilitando a los municipios. La fusión de entes locales ha sido y continúa siendo, en un gran número de países europeos, una cuestión en la agenda política. Y ello es debido a la creencia de que es una “conditio sine quantum” para alcanzar la eficiencia y eficacia, en el sentido de que permite desarrollar una capacidad organizativa suficiente del Gobierno local. Pero la fusión no es aceptada de buen grado ni por la población ni por los políticos municipales. Un ejemplo en el ámbito europeo es el programa: Kallikratis en Grecia demuestra que depende de los actores utilizar la “oportunidad” que ha supuesto la crisis económico-financiera, para reducir las resistencias en contra de la reforma territorial que se venía formulando e intentando implementar desde hacía años. La reforma en Grecia fue posible gracias a presiones externas precipitando lo que parecía inevitable.

Agrava la situación derivada del tamaño, y la falta de capacidad, de los municipios el hecho de que el derecho local español se ha caracterizado a lo largo de su historia por un acentuado uniformismo y por el temor a la diversidad orgánico-funcional y competencial, estableciendo con carácter general el mismo régimen para todos los

municipios, con independencia de su población. Tan sólo constituyen excepciones significativas los regímenes metropolitanos para Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao, y las leyes especiales de Madrid y Barcelona, establecidos todos ellos durante la dictadura del General Franco.

Con la Constitución Española de 1978, Título VIII, capítulo I, art. 137 y ss. (Boletín oficial del Estado nº 311 de 29 de Diciembre de 1978) , surge nuestro diseño político territorial introduciendo un nivel intermedio de gobierno que son las Comunidades Autónomas entre el Estado y los entes que forman la Administración local. Sin embargo, lejos de mejorar se acentuó el uniformismo en el nivel local: Las nuevas Comunidades Autónomas marcadas por su tendencia centralista con respecto a los gobiernos locales, percibieron como peligros reales o potenciales a los niveles intermedios del gobierno local -provincias y áreas metropolitanas- debilitando a las primeras y suprimiendo las segundas en cuanto instituciones plurifuncionales, sustituyéndolas en el caso de Barcelona y Valencia por áreas metropolitanas monofuncionales de inspiración Thatcheriana y tecnocrática.

Una excepción es Madrid, cuya comunidad autónoma constituye, de hecho, un gobierno metropolitano en forma de región política de elección directa, si bien su origen no responde, a la intención de constituir tal tipo de gobierno, sino que trae causa del nuevo modelo político territorial, comenzándose sólo a posteriori a destacar su dimensión metropolitana.

El proceso de autonomía no fue igual para todos los territorios, fue un proceso desigual en el acceso a la asunción de competencias, y en suma de autogobierno. Este proceso hizo olvidar o relegar lo que se denominó por autores como José Ramón Parada Vazquez “segunda descentralización” (p. 9-77; 2007). Los Gobiernos locales siempre han sido considerados de segunda fila en el proceso de reparto de poder territorial y, lo que es más importante, en el reparto de recursos públicos. Es llamativo que tras treinta años de desarrollo constitucional del autogobierno local, el poder local siga gestionando

aproximadamente el mismo porcentaje del gasto público sobre el PIB que en el año 1981 (en torno al 13/14 por ciento)(Fuente Instituto Nacional de Estadística-INE).

Pero hubo intentos de avanzar en la cuestión, como por ejemplo, en el Informe de la Comisión de Expertos de Autonomías de 1981, donde ya se incorporaban algunas medidas de racionalización, tales como la utilización de las diputaciones provinciales como administración indirecta de las comunidades autónomas, con el fin de evitar la aparición de una Administración periférica de las comunidades autónomas (Centro de Estudios Constitucionales, nº 32,1981, Madrid).

También surgen propuestas como la de la “Administración única” planteada inicialmente por el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne en diferentes foros tanto de naturaleza política como académica y en su libro “Administración única. Una propuesta para Galicia” (1993). Impulsada desde la Xunta de Galicia, pretendía racionalizar la planta de las Administraciones Públicas a través de una asunción en bloque de las competencias de carácter ejecutivo por parte de los niveles autonómicos de Gobierno. Su finalidad era acabar con las duplicidades e ineficiencias que se detectaban en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero esa propuesta de Administración única, tenía un alcance o proyección interna de redistribución del poder entre la comunidad autónoma y los gobiernos locales que apenas si se contempló en su momento.

Hubo otro gran intento a través del denominado Pacto local, en 1996 por la Federación Española de Municipios y Provincias-(FEMP) (-Bases para el Pacto Local, de 24 de septiembre de 1996-), y que se traducirá años después en una serie de reformas legales que dieron respuesta parcial a las demandas en su día planteadas. En el 2000 se elaboró un documento, al que se denominó, el informe Roca, que tenía por objeto una redefinición del modelo de organización territorial de Cataluña planteado por una comisión de expertos. Entre sus medidas se encontraban las que afectaban a municipios, comarcas y veguerías, se proponía la actuación en los pequeños municipios que se encuadraban dentro de una política de reordenación municipal.-plan de agrupaciones y



fusiones-( p. 21 y ss). Este informe recibió la oposición frontal de muchos municipios que no querían fusionarse o agruparse.- lo que nos indica la dificultad de abordar este tema-. Informe sobre la Revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, 2000(Barcelona).

La reforma de la ley de bases de Régimen local de 2003 –Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización local- no afectó en nada a este tipo de cuestiones, establece un nuevo modelo orgánico-funcional para esos municipios, con clara separación entre el Pleno y el ejecutivo local, fortaleciendo los órganos directivos; potenciando la participación ciudadana y los mecanismos de defensa de los vecinos; e impulsando una gestión económico-financiera más moderna, eficiente y eficaz, conteniendo diversas previsiones modernizadoras incardinables en los criterios de la Nueva Gestión Pública.

Pero el establecimiento de una nueva política urbana, debería hacer incidido sobre el ámbito competencial, reforzando la presencia de las grandes ciudades españolas en numerosas políticas sectoriales de proximidad, buena parte de ellas, no todas, de la competencia de las Comunidades Autónomas, lo que hubiera supuesto superar la inercia negativa por parte de éstas con respecto al fortalecimiento de los gobiernos locales de su territorio.

En el año 2005 aparece el libro Blanco para la reforma del gobierno local, -Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, Madrid- donde aunque no se planteaba claramente la reforma de la planta local, si que se analizaba en detalle el sistema de competencias locales, la gestión de los servicios públicos y el papel de la institución provincial como garante del desarrollo de las competencias municipales, con el fin de salvaguardar el principio de subsidiariedad local.

El Círculo de Empresarios publica el informe “Un nuevo modelo para los Ayuntamientos Españoles”, 18 de septiembre de 2007, Madrid, donde se propone una efectiva segunda descentralización a favor de los municipios, y replantear de una vez por todas que Administración debe gestionar cada servicio y cual debe asumir las

competencias. Y surgían de nuevo algunas reflexiones sobre el tamaño de los municipios y soluciones ante las insuficiencias de determinados entes locales de menor tamaño, de la aplicación de técnicas y fórmulas de cooperación y coordinación local.(52 y ss).

Pero el debate de la planta local surge con fuerza y se reabre, como expuso el profesor Velasco, a partir de criterios predominantemente económicos o, más concretamente, de sostenibilidad presupuestaria (Velasco Caballero, F. “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones “*Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid,2011).

Y aunque se trate sólo de una parte del problema, no es por ello menos importante. La planta del gobierno local no solo se explica en términos de racionalidad económica, sino que intervienen o actúan otros factores no menos relevantes, como son sin duda las identidades, el peso del principio democrático y los elementos de cohesión social y territorial.

Esta dimensión económica de los problemas de planta ha sido y será la visión dominante. En nuestro país, en Grecia y Portugal, existe el mismo principio de voluntariedad en materia de fusiones y agrupaciones municipales, y sin embargo tanto en Portugal como en Grecia han visto disminuir el número de entes locales como consecuencia de las presiones derivadas de la contención del gasto a causa de la crisis financiera.

La crisis en estos casos ha sido la oportunidad para racionalizar una planta local que hasta ahora nadie había cuestionado. En España, han sido muchas las voces que han propuesto esta reforma y sobre todo desde el año 2010. Es en ese mismo año cuando comenzaron a oírse las voces críticas sobre la continuidad de las Diputaciones Provinciales, hasta el punto que fue objeto de inclusión en los programas de distintos partidos políticos, con formulas de lo más dispar.

*El PSOE por ejemplo incluyó :”Impulsaremos la reorganización de los Gobiernos locales y la modernización profunda de las diputaciones provinciales. La nueva configuración de la Administración local de carácter supramunicipal, debe tener presente la existencia de una Administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asignan respecto a los municipios. En este sentido, Andalucía, con sus leyes municipales, es una referencia para conseguir una Administración local más simplificada, eficiente y eficaz. **La transformación de las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes** permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los consejos insulares o cabildos, que son instituciones locales y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos.”*

*Y otro ejemplo CIU: “ **Las diputaciones son organismos que con frecuencia duplican funciones de las comunidades autónomas. Precisamente por este carácter de Administración intermedia es necesario que sea la Generalitat la Administración que legisle sobre la reordenación de las diputaciones en Cataluña.** Promoveremos que, por ley, el Estado delegue en Cataluña la potestad de reordenación de la naturaleza y funciones de las diputaciones, garantizando que sus recursos reviertan en políticas y financiación destinadas a las Administraciones locales”.*

*Y IU-LV: “**Eliminación de las diputaciones como instituciones obsoletas y transferencia de sus competencias autónomas, respetando las particularidades insulares y fomentando la creación de mancomunidades de servicios entre los ayuntamientos**” .*

(Bernadí i Gil, X y Galán Galán, A. “El debate actual sobre las diputaciones provinciales : Un análisis de las últimas propuestas electorales”. *Fundación Democracia y Gobierno Local* Barcelona, 2012.

La eliminación de las Diputaciones Provinciales no sólo ha estado presente en las elecciones legislativas sino también en las locales, propuestas dirigidas a la supresión o a su redefinición institucional mediante la adopción de fórmulas alejadas de nuestra tradición local .

El 26 de abril de 2011 el Círculo de Empresarios publicó un documento titulado “Administraciones territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”, en el que también se cuestionaba la existencia de las diputaciones provinciales y se abogaba por una reducción de municipios.(p. 45 y ss.).

Pero junto a todas estas aportaciones, cabe subrayar que este debate ha estado muy afectado por el de la superación de las duplicidades y solapamientos entre los diferentes niveles de gobierno, que se ha caracterizado más en intuiciones que en datos empíricos.

En la anterior legislatura el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, a través de la Agencia de Evaluación y Calidad, asumió la elaboración de un Informe sobre duplicidades en el Estado Autonómico. Sin embargo, este informe no consiguió ver la luz, a pesar de llevarse a cabo diferentes trabajos preparatorios y la configuración de una Comisión de Expertos. Algo se avanzó en el plano del diagnóstico de las duplicidades entre Administración del Estado y Administraciones autonómicas, pero nada en absoluto en las posibles duplicidades entre Administraciones autonómicas y niveles locales de Gobierno.

El debate territorial no ha hecho sino crecer y en este punto aludir a las últimas aportaciones a estos temas, agrupándolos en dos grandes ámbitos: por un lado, lo que son propuestas autonómicas de articulación del espacio de gobierno local o de elaboración de propuestas normativas sobre el nivel de gobierno local; y por otro, las

recientes aportaciones académicas e institucionales que contienen elementos de indudable interés sobre estos temas.

En el ámbito de las propuestas autonómicas, cabe resaltar la aprobación en su día de la ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía Ley 5/2010, de 11 de junio (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 122, de 23 de junio de 2010 y Boletín Oficial del Estado nº. 174 de 19 de Julio de 2010).—que reforzaba el papel de las diputaciones provinciales y las insertaba en el sistema político local así como tras la aprobación de la ley 8/2010, de 23 de junio , de régimen local de la Comunidad Valenciana ,( Diario Oficial de la Comunidad de Valencia, nº 6296 de 24 de Junio de 2010 y Boletín Oficial del Estado nº. 178 de 23 de Julio de 2010) – que contenía una apuesta singular por las mancomunidades- y la ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales de Extremadura. (Diario oficial de Extremadura nº 245 de 23 de Diciembre de 2010 y Boletín Oficial del Estado nº 9 de 11 de Enero de 2011.)

Desde la perspectiva de informes, documentos y aportaciones académicas, destacar que el tema de la planta local ha sido abordado por diversos expertos entre ellos destacan el Informe sobre Federalismo Fiscal publicado por el Instituto de Economía de Barcelona. En este informe aparecen diversos trabajos algunos de ellos de experiencias comparadas, que tienen por objeto principal la “Reorganización del Gobierno Local Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza,” Bel G. en el que indica:

*“que no se deben tener en cuenta las economías de escala, sino también las economías de densidad a la hora de definir la jurisdicción óptima en materia local”; En este caso añade, “los elementos determinantes son la dispersión de la población dentro del territorio y la contigüidad geográfica en las zonas urbanas, que hacen posible las conexiones en forma de red y la aplicación de economías de densidad”*

En el editorial del informe bajo el enunciado “Crisis fiscal y reforma de los Gobiernos locales”, Bosch, N y Solé-Olié, A. comienzan exponiendo que:

*“La eliminación de un nivel de Gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de Administración”.* Pero dicho esto, el citado Editorial aborda lo que denomina “Reorganización del Gobierno local” y “Fusión de municipios”. Allí se afirma que la fusión de municipios es imprescindible para cualquier proceso de reforzamiento de los gobiernos locales, apostando igualmente por una simplificación de los niveles de Gobierno supramunicipales. (Informe Instituto de Economía de Barcelona sobre Federalismo Fiscal ,11, 2012 Barcelona).

Son interesantes las aportaciones de trabajos como los de Font, T. y Galán A. “Gobierno local y reorganización territorial: ¿La reforma vendrá de Europa?; Cosculluela Montaner, L, “El debate de la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”. *Anuario de Administración local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno local/Instituto de derecho público, Madrid 2011).

Señalar la aportación esta vez, de carácter institucional, del documento, aprobado por la Comisión de Diputaciones Provinciales de la Federación Española de Municipios y Provincias(-FEMP-). denominado “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias “. Donde se propone reforzar el papel de los gobiernos intermedios en el nuevo modelo de planta local y en la garantía de prestación de servicios locales, sobre todo a los pequeños municipios. Este documento dió origen a la “Declaración de Vitoria-Gasteiz”, II Foro de Gobiernos locales de la Unión Europea, América latina y el Caribe, “Innovando desde lo local”, 5-7 de mayo de 2012, lleva a cabo una reivindicación del papel de esos Gobiernos locales intermedios en la línea en su momento trazada por el Libro Verde. “Los Gobiernos locales intermedios en España” (Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona 2011) sobre los Gobiernos locales intermedios, abordando

algunos aspectos puntuales tales como el fortalecimiento institucional, el sistema electoral, la financiación, la cooperación local y el reforzamiento del empleo público (provisión de servicios cualificados a los ayuntamientos), entre otros.

Todos estos documentos y reflexiones de expertos e instituciones deberían servir para hacer posible este proceso tan complejo como es la reordenación municipal, o el papel que han de adoptar los distintos niveles de gobiernos locales para dotar de coherencia y eficiencia a un modelo institucional de planta local. Pero para alcanzar este punto hay que abordar, primero, cual es el sistema de asignación de competencias locales y las (hipotéticas) disfunciones que el mismo pueda introducir en el ámbito de las duplicidades, solapamientos, ineficiencias o cualquier otra patología que se debería corregir para disponer de un modelo funcional y adecuado.

Y llegamos a la propuesta del gobierno de reforma del gobierno local, ya anunciada en el Plan Nacional de Reformas publicado en el mes de abril de 2012, este inicio de proceso de reordenación municipal, entroncaba directamente con las recomendaciones ya expuestas por el Informe de Fiscalización nº 890 del Tribunal de Cuentas de los ejercicios 2006, 2007 y 2008.

El Tribunal de Cuentas advirtió sobre esta excesiva proliferación, anudándola a que este crecimiento desmesurado provocaba la multiplicación de los centros de gasto y la deslocalización de las responsabilidades:

*“No todas las creaciones de órganos y entidades resultan justificables, ni atendiendo a su objeto, ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad económica, financiera, organizativa y estructural que su creación lleva consigo “. Es decir, para optar por la creación de entes instrumentales tienen que existir razones suficientes, no el mero afán de búsqueda de un régimen más flexible, solo aceptable cuando se trate de actividades rentables, en competencia o para la colaboración con empresas privadas (p.13).*

Pero el Tribunal va más allá , pues a su juicio se hace necesario replantear el diseño de la Administración Local española:

*“ La racionalización y la evolución del sector local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el Ordenamiento jurídico otorga a las Entidades Locales, pasa por el estudio y diseño de un mapa municipal acorde a las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales y orientado a formas más lógicas de prestación de servicios a los ciudadanos, eliminando y evitando en lo posible la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias no sólo entre distintas Entidades Locales sino entre distintas Administraciones Públicas ”.(p.19. 3º)*

Efectivamente, en el marco de la política presupuestaria para el periodo 2012-2015, se hizo un ambicioso Plan de Reformas, que entre otras muchas cosas, apuesta por mejorar la competitividad y la eficiencia de las Administraciones Públicas, y, por lo que aquí interesa, por la eliminación de duplicidades y la delimitación de las competencias de la Administración local, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de su financiación. El citado Plan parte de que el marco competencial de las entidades locales –como se ha visto- resulta indefinido y confuso, no evitando la existencia de duplicidades.

El objetivo que se pretende alcanzar es racionalizar el número de entidades locales existentes y, sus competencias. Se parte del diagnóstico de que España dispone de un altísimo número de municipios de baja capacidad de gestión (sólo el 9 % de los municipios españoles tiene 10.000 habitantes). Además, la inmensa mayoría de los municipios han ido asumiendo muchas competencias, sin disponer de mecanismos de financiación, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas. Adicionalmente, el cuadro competencial existente resulta confuso e indefinido dando lugar a la aparición de duplicidades.

A partir de este diagnóstico, el Plan acomete una serie de Objetivos, entre los que destaca el de delimitar las competencias, eliminar duplicidades y garantizar una



financiación sostenible de las entidades locales. Y las medidas que se pretenden adoptar se estructuran en dos fases:

-1ª.- Delimitar competencias y su financiación. Se delimitarán en 2012, mediante legislación básica, las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas, de manera que no realicen más actividades fuera de ellas.

Dicha delimitación competencial irá acompañada de la correlativa previsión de financiación, vienen forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencia , de atribución de personal o de cesión de estructuras materiales. En todo caso, no se admitirán convenios para los Ayuntamientos desarrollen competencias delegadas.

- 2ª.-Agrupar municipios.
- Las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población.

Así, en 2012, se elabora tras varios borradores, el anteproyecto de reforma de reforma de la planta local que se denomina: “Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” de fecha 22 de diciembre de 2012 ( cuya última versión es de 22 de julio de 2013) cuyos objetivos básicos son clarificar la competencia de estos niveles de gobierno, con la finalidad añadida de erradicar el ejercicio de competencias impropias. Se quiere partir del criterio “una Administración, una competencia”, acabar con la falta de concreción en la determinación de las competencias locales, lo que conlleva, generalmente a una falta o déficit de financiación. Racionalizar la estructura de la Administración local, el control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Todos estos objetivos, se supeditan y articulan a los objetivos de la ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado, n 103, de 30 de abril de 2012.

La justificación de estas medidas sin embargo se asientan en conclusiones no avaladas por el sistema de información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El conjunto de las Administraciones Locales en España ha cerrado el ejercicio 2012 con un déficit inferior al objetivo del Estado (-0,2 PIB). La deuda de las Administraciones Locales representa sólo el 4,5% del total de las Administraciones Públicas. Esta con algunas excepciones se concentra en los grandes municipios. La referencia del coste del servicio a la población, como única variable, distorsiona, de forma interesada, la valoración de su gestión en términos de eficiencia. En cuanto a la clarificación de las competencias y la introducción de las llamadas impropias, no se realiza una propuesta motivada del sistema de competencias, produciendo una limitación injustificada tanto en su ámbito, como en los instrumentos de gestión.

El conjunto de disposiciones contienen medidas de control, básicamente estatal, con consecuencias de carácter coactivo y punitivo, que abarcan desde la restricción al acceso a los ingresos procedentes del Estado o la pérdida de autonomía fiscal, hasta la intervención de la gestión o la supresión forzosa de entidades y organismos, en función de su forma jurídica, de su función económica o de su tamaño, especialmente las Entidades locales de menor población, considerando exclusivamente este parámetro.

Esto supone un ataque en toda regla a la autonomía local, no teniendo en consideración las variables de proximidad, participación, fiscalidad y ordenación del territorio, como enfoque de modernización y eficiencia, de conformidad con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, hecha en Estrasburgo, que fue ratificada por el Estado Español por Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988.

El Anteproyecto ignora la competencia autonómica en ordenación del territorio y coordinación de las Administraciones Locales, renunciando a criterios de racionalidad

en la configuración de la planta local, tomando como única referencia la variable poblacional. En consecuencia, no toma en consideración las nuevas realidades demográficas, culturales, identitarias, económicas, productivas, de infraestructuras, comunicación, medios y recursos naturales o articulación de servicios públicos, entre otras, que se han desarrollado, en las últimas décadas.

El pretender acometer la reforma sin tener en cuenta estas variables está condenado al fracaso. Hay que tener en cuenta que la ordenación del Territorio es algo más que el diseño de un sistema de competencias y delegaciones administrativas sobre gestión de servicios públicos en un territorio determinado. Deben implicarse todos los actores sociales a través de la participación de los ciudadanos y la necesaria coordinación entre niveles de gobierno.

El Anteproyecto aborda el tema de la reforma desde la perspectiva exclusiva del control de la gestión y reducción del gasto público, pero no aborda la necesaria reforma de las Haciendas Locales, para asegurar la suficiencia financiera.

Destacar también que en el nuevo marco competencial contenido en el Anteproyecto, las previsiones de supresión de entidades y organismos o la transferencia regulada de servicios y recursos, tendrían un gran impacto sobre el empleo público local. No constan datos de estimación oficial del que tendría la aprobación del mismo en términos de empleo destruido, empleo transferido y afectación a las condiciones de trabajo del personal en activo.

En cuanto al cuarto de los objetivos declarados del Anteproyecto, “favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”. Su inclusión en la norma en estos términos y sin matiz alguno, pretende legalizar una práctica política y de gestión de lo público, en el que apuesta claramente por la gestión privada. Algo que a lo largo del articulado deja patente en todo momento.

## **2.1 ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:**

### **A). Medidas para clarificar las competencias locales:**

La norma trata de solventar las disfuncionalidades a las que ha dado lugar el modelo competencial diseñado por la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 abril (LBRL): situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, prestación por los Ayuntamientos de servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, ejercicio de competencias impropias y duplicidad de competencias entre Administraciones.

Para ello, el Anteproyecto trata de definir con más precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Además, pretende que las Administraciones Locales sólo presten servicios facultativos cuando estén financieramente garantizados los servicios obligatorios.

Por otra parte, se establece la prevención de que la delegación de competencias deba ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, reservándose la Administración que delega los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado. Asimismo, la celebración de convenios entre Administraciones se vincula de una forma directa a la estabilidad presupuestaria, a la sostenibilidad de los servicios de ellos derivados y a la eliminación de duplicidades administrativas.

Aunque la reforma mantiene el esquema básico competencial de los municipios establecido por la LBRL (las competencias municipales se establecen por las leyes sectoriales estatales y autonómicas, esta Ley solo establece una garantía mínima de la existencia de esas competencias mediante la enumeración de una serie de materias en

las que, necesariamente, aquellas leyes deberán atribuir competencias a los municipios), se introducen importantes novedades entre las que destacaremos:

La aparición en la LBRL de una nueva categoría de competencias locales, junto a las competencias propias y las delegadas, aparecen las denominadas *“competencias impropias, definidas como las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”* (aunque en la disposición transitoria novena parece que, para los municipios, reduce ese concepto a las distintas de las previstas en los artículos 25 y 27 de la LBRL).

Competencias impropias que sólo podrán ejercerse cuando no haya duplicidades con las competencias autonómicas (inexistencia de duplicidad que se pondrá de manifiesto mediante informe de la Comunidad Autónoma), no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias y se garantice la sostenibilidad financiera de las impropias que se pretendan ejercer (lo que justificará mediante informe el interventor de la Entidad local), respetando en todo caso el principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera –art. 7.4 LBRL-.

Desaparece la habilitación a los municipios para la realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, mediante la supresión del artículo 28 de la LBRL.

Bien señalar que de acuerdo con la legislación vigente, determinadas competencias educativas, sanitarias y de servicios sociales son hoy competencias propias de los entes locales, pues están atribuidas directamente por la ley:

Así la Ley Orgánica de Derecho a la Educación 8/1985, de 3 de julio, establece en su disposición adicional segunda: *“..que las Corporaciones Locales cooperarán con las administraciones educativas correspondientes a la construcción y mantenimiento de los centros educativos docentes, así como a la vigilancia de la escolaridad obligatoria”* y la Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo, dice en su artículo 8.1 que: *las*

*“Administraciones educativas y las Corporaciones Locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación ..”.*Esta puntualización debe ser tenida en cuenta por cuanto se esta trasladando en algunos ámbitos públicos y sociales que estas competencias en la actualidad son impropias de las entidades locales, cuando esto como se ha expuesto no es así.

Además si el Anteproyecto pretende con esta nueva distribución competencial que sean asumidas por las Comunidades Autónomas,(CCAA) deberán ir acompañadas de un cálculo del coste efectivo de las mismas, si no se quiere que el servicio publico que se presta al ciudadano se resienta.

La disposición adicional decimoquinta, regula el traspaso de medios materiales y personales de los municipios a las CCAA en materia de Educación, añadiendo la disposición transitoria octava el régimen de asunción por la CCAA de dicha competencia, fijando un plazo máximo de 5 años. Al igual que en Sanidad sin embargo se establece el plazo de 1 año para las competencias en servicios sociales, no existiendo ningún motivo para dicha diferenciación, cuando lo que se pretende con un régimen transitorio es que se produzca de forma paulatina.

También que se ha dejado fuera el tema de consumo y promoción de la mujer, por lo que debería incluirse. Evaluar si los municipios pueden ejercitar dichas competencias ahora incluidas como impropias y de no pasar la evaluación dar un plazo también transitorio para que sean asumidos por las CCAA.

Destacar en el texto la conexión de la atribución de competencias con la financiación correspondiente. Así, las leyes que atribuyan competencias a los municipios en las materias enumeradas en el art. 25 de la LBRL deberán evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales derivados de esas competencias, ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad y prever la dotación de

los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales – art. 25.3 LBRL-. Y en el caso de las competencias delegadas, la delegación deberá acompañarse de la misma memoria económica y, en todo caso, de la correspondiente financiación –art. 27.6 LBRL-. Y lo más importante, se establecen mecanismos de garantía de esa financiación, como la compensación de deudas en el caso de incumplimientos financieros por parte de la Administración autonómica delegante –arts. 27.6 y 109 LBRL- o la obligación de incluir en la delegación o en los convenios de colaboración una cláusula de garantía del cumplimiento de los compromisos financieros consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación –art. 57 bis LBRL-.

Ya se ha expuesto la reducción de las materias sobre las que, en todo caso, los municipios ejercerán competencias propias –art. 25 LBRL-. Así, se suprime la seguridad en lugares públicos y la defensa de usuarios y consumidores; en materia de educación desaparece la participación en la programación de la enseñanza, la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos y la intervención en sus órganos de gestión; en materia de sanidad, la participación en la gestión de la atención primaria de la salud; y la materia de servicios sociales y reinserción social, se reduce a la evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Las competencias que los municipios vienen ejerciendo en esas materias que se reducen serán asumidas por el Estado o por las CC AA, con el consiguiente traspaso de los medios financieros, materiales y humanos – disp. adic. 15ª y disp. trans. 8ª y 11ª del Anteproyecto de ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local-.

## **B). Medidas para racionalizar la estructura organizativa de la Administración local.**

En relación con este objetivo, incluiremos las siguientes de medidas:

1) el fortalecimiento de las Diputaciones con la asunción de servicios municipales con el objetivo de conseguir economías de escala.

2) la posibilidad de suprimir mancomunidades y entidades locales de ámbito inferior al municipio.

3) la revisión del sector público instrumental local y 4) una ordenación responsable de las retribuciones de los electos locales del personal al servicio de las Administraciones Locales.

1) La posibilidad de que las Diputaciones provinciales y los Cabildos y Consejos insulares puedan asumir las competencias de los municipios de menos de 20.000 habitantes para prestar los servicios mínimos obligatorios es una de las principales novedades del Anteproyecto –arts. 8, 26, 31 y 36 de la LBRL-. Esta sustracción de competencias a los Ayuntamientos se producirá cuando la prestación en el ámbito municipal no cumpla con el coste efectivo de los servicios (coste se calculara cada ejercicio por las Entidades locales, conforme a una Orden Ministerio de Hacienda(MINHAP) y una vez calculados para cada uno de los servicios que se remitirán al MINHAP para su publicación -art. 116 ter-), Las competencias podrán revertir al municipio si puede realizar la prestación de los servicios a coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación Provincial o entidad equivalente- art. 26.2-.

En cuanto al coste efectivo habrá que estar a los criterios que fije la Orden Ministerial. Esperemos que sea similar a la determinación del coste efectivo utilizado en las transferencias del Estado y las Comunidades Autónomas y que esta previsto en la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias(LOFCA) Por cuanto este método se estableció para asegurar que los recursos que se traspasaban eran los necesarios y suficientes para el



desempeño de una competencia al mismo nivel que el que se realiza en el momento del traspaso.

La posibilidad de suprimir entidades locales de ámbito inferior al municipio se contempla en la disp. Transitoria 4ª del Anteproyecto para el caso de que no presentan sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del ahora Anteproyecto.

2) Al redimensionamiento de los órganos intermedios del sector público local dedica específicamente el Anteproyecto su disposición adicional novena, en la que se prohíbe que los municipios, las provincias y las islas, mientras esté vigente su plan económico-financiero o su plan de ajuste, adquieran, constituyan o participen en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes ni realicen aportaciones patrimoniales o suscriban ampliaciones de capital de entidades público empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. También se prohíbe constituir, participar en la constitución o adquirir nuevas unidades, a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, y demás entes adscritos o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), a cualquiera de las Entidades locales ( EELL) citadas anteriormente. Además, se prevé la disolución automática a 1 de agosto de 2015 (salvo que las EE LL hubiesen procedido antes a su disolución) de estas entidades cuando desarrollen actividades económicas y, a la entrada en vigor del Anteproyecto, se encuentren en una situación deficitaria, si a 31 de diciembre de 2014 no hubieran corregido esa situación de déficit conforme al plan de saneamiento que deberán aprobar, previo informe del órgano interventor de la entidad local. Asimismo se establece la disolución, en el plazo de dos meses de la entrada en vigor del Anteproyecto.

Por último, la disposición final segunda del Anteproyecto incluye una nueva disposición adicional (la 20ª) en la ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común,(LRJPAC) sobre el

régimen jurídico de los consorcios en la que, por primera vez, con carácter básico y para todas las Administraciones, se completa la regulación de la figura del consorcio con el ánimo de evitar que puedan quedar ajenos al sistema de control financiero; para ello, se concreta la Administración pública a la que se adscriben y el régimen del personal a su servicio (que podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes), su régimen presupuestario, contable y de control que le resulta aplicable. Además, la creación de consorcios solo será posible cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio –art. 57.3 LBRL-.

3) Por lo que se refiere a las retribuciones, las de los electos locales serán las leyes de Presupuestos Generales del Estado las que determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir según una tabla de once estratos de población y retribuciones de referencia, de forma que a los electos de los municipios de más de 500.000 habitantes tienen como sueldo de referencia el del Secretario de Estado, sueldo de referencia que va disminuyendo conforme disminuye la población de los estratos hasta llegar al de entre 1.000 y 2.000 habitantes que le corresponde el 20% del citado sueldo de referencia, quedando los electos de municipios de menos de 1.000 habitantes sin retribuciones. Además, también en función de la población, divididos en catorce estratos, se limita el número electos que pueden ejercer sus cargos en régimen de dedicación exclusiva (ninguno en los municipios de menos de 1.000 habitantes, uno en los de entre 1.001 y 2.000, 25 en los de entre 700.001 y 1.000.000 habitantes) –art. 75-ter.-

En cuanto a las retribuciones de los empleados públicos locales, se limita el número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en función de 7 estratos de población (ninguno en municipios de menos de 5.001 habitantes, el mismo número que concejales en municipios de entre 75.001 y 500.000 habitantes, el 0,7% del número total de puestos de trabajo de la plantilla en municipios de más de 500.000 habitantes) –art.104 bis. Por otra parte, la disp. adic. 12ª-del Anteproyecto regula las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y

número máximo de miembros de los órganos de gobierno. Además, las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes; las Corporaciones Locales deberán aprobar y publicar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando esos límites.

### **C). Medidas para garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.**

La exposición de motivos del Anteproyecto se refiere, en este grupo de medidas, al reforzamiento del papel de la función interventora en las entidades locales y la habilitación al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control –art. 213 TRLHL-. No obstante, en esta parte de la exposición vamos a incluir también otra serie de medidas que, aunque contribuyen también a la consecución de los otros objetivos del Anteproyecto, creemos van encaminadas principalmente a ese control riguroso de la gestión económica municipal. El fortalecimiento de la figura del interventor se manifiesta, por ejemplo, en la necesidad de su informe previo para el ejercicio de competencias impropias y la realización de actividades económicas –art. 7.4 LBRL, para la decisión sobre el modo de gestión de cada servicio público –art. 85.2 LBRL- o para la aprobación del plan de corrección del desequilibrio financiero de las entidades del sector público local que ejerzan actividades económicas y se encuentren en una situación deficitaria . También se encomienda al interventor la comunicación a la Diputación de la concurrencia de las circunstancias que dan lugar a la intervención de los municipios de menos de 5.000 habitantes –art. 61 bis LBRL- y la remisión a la Intervención General de la Administración del Estado de un informe resumen de los resultados de los controles de la gestión económica de la entidad local desarrollados en cada ejercicio –art. 213 TRLHL- y al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos que él haya formulado –art. 218.3 TRLHL-. Asimismo, se exige autorización del expresa

del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales para la utilización sistema de libre designación para la provisión de los puestos de intervención de las entidades locales e informe preceptivo previo del mismo órgano para el cese de los interventores que hubiesen sido nombrados por dicho sistema de provisión –art. 92 b de la LBRL. Entre las otras medidas que, creemos, su principal objetivo es mejorar la gestión económica citaremos, la incorporación a la LBRL los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como principios rectores de prácticamente toda su actividad.

La exposición de motivos del Anteproyecto empieza, precisamente, justificando la modificación de la normativa básica en materia de Administración local en la necesidad de adaptarla para la adecuada aplicación de esos principios de eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, lo que exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero. Ello se traduce en la incorporación de estos principios a los que se deben tener en cuenta a la hora de atribuir competencias a las EE LL –arts. 2.1, 25.3 y 4 y 27.1 LBRL-, en el ejercicio por éstas de competencias impropias o realización de actividades económicas –arts. 7.4 y 86.1 LBRL-, la coordinación de las competencias locales con las de las otras Administraciones públicas –art. 10.3 LBRL-, en la creación de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio –art. 45.3 LBRL-, en la suscripción de convenios y constitución de consorcios –art. 57.2 y 3 LBRL-, en la elección de la forma de gestión de los servicios públicos –art. 85.2,A) LBRL o en el establecimiento por las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado de un límite máximo y mínimo de la retribuciones del personal al servicio de las EE LL y entidades de ellas dependientes. El sometimiento a evaluación de las competencias, servicios y actividades de las EE LL, constituye otra de las medidas con las que se pretende alcanzar este objetivo –arts. 26.2 y 36.3 LBRL. Evaluación que tiene como finalidad comprobar si el ejercicio de las competencias, la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades se ajustan al coste estándar que establezca el Gobierno mediante Real Decreto, para, caso de que no se ajusten adoptar la medidas necesarias para corregir esa situación. Medidas como la asunción por las Diputaciones de las competencias para la prestación de los servicios

obligatorios municipales –arts. 26.3 LBRL-, supresión de la prestación de servicios derivados de competencias impropias y cese de la actividad económica, aprobación de un plan de reducción de costes o rescisión de convenios , disolución de entidades locales menores .

#### **D). Medidas para favorecer la iniciativa económica privada**

A estos efectos, el Anteproyecto establece, por un lado, un nuevo supuesto de no exigencia de autorización previa a la iniciativa económica privada y, por otro, u conjunto de limitaciones y restricciones al ejercicio por las EE LL de la iniciativa pública económica,

Así, no se podrá exigir licencia o autorización previa para la implantación de las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, salvo que sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico y siempre que así lo establezca una Ley –art. 84 bis LBRL-.En cuanto a las limitaciones a la iniciativa económica de las EE LL –arts. 7.4 y 86 LBRL y disp. final 3ª del Anteproyecto- , se somete a aprobación definitiva de la Comunidad autónoma condiciona su ejercicio a que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias, siendo necesario justificar en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la iniciativa que la Entidad Local presta todos los servicios mínimos con arreglo al coste estándar que se establezca, así como que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio, ni en lo relativo al mantenimiento de los referidos servicios, ni a la propia actividad fruto de la iniciativa pública; asimismo, dicho expediente deberá contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Por lo que se refiere al ejercicio de actividades económicas en régimen de monopolio se añade como requisito para ello un informe de la autoridad de competencia correspondiente.

### **3.-LA REORDENACIÓN TERRITORIAL: COMPETENCIA Y DEBILIDAD DEL PODER LOCAL.**

La reforma de planta local en España trata de intentar adaptar un nivel de gobierno al tamaño adecuado para ofrecer una eficaz y eficiente respuesta a los retos de la sociedad. El municipio representa a la perfección la tensión entre el tamaño y la dimensión de gobierno y la democracia. Pero también requiere una reflexión cómo organizar el poder en el territorio entre los entes implicados, con el fin de prestar a todos los ciudadanos, sea cual sea el territorio donde se ubique, unos servicios de calidad. En la cultura político-administrativa española, cada uno de los entes que prestan servicios en un ámbito territorial concreto actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo. El origen de este proceder lo encontramos en la necesidad que tiene toda organización de legitimarse, diferenciarse e institucionalizarse ante los ciudadanos, con más fuerza en el caso de los entes que responden directamente ante ellos, o de defender su propia supervivencia frente a los otros, por lo que reaccionan de forma excluyente. Estas consideraciones sobrepasan las barreras de los colores políticos, de tal forma que la coincidencia de partidos en las instituciones que interactúan no garantiza una mayor coordinación ni colaboración. A esto se le denomina “competencia territorio”.

La potencialidad de conflicto de las relaciones intergubernamentales sobre un mismo territorio, debe ser tenida en cuenta cuando se trate de plantear la alteración de las relaciones de poder entre los entes territoriales.

La reordenación territorial del poder tendrá su escollo más importante en la situación consolidada de partida que se puede resumir en:

- a) Una presencia territorial del Estado en el ámbito regional, provincia/insular e infraprovincial, aunque ya la tendencia se encuentra en retroceso;
- b) Existencia de Administración periférica de las comunidades autónomas en el ámbito provincial/insular e inferior;
- c) Unos aparatos de las diputaciones provinciales desiguales pero infrautilizados para los medios disponibles;

- d) Unas grandes ciudades con aparatos voluminosos pero prestando competencias blandas y al margen, o con escasa presencia, de las grandes políticas como la educación o la sanidad.

La autonomía local y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla no han servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución española de 1978 (Boletín oficial del Estado nº 311 de 29 de Diciembre de 1978) . Tampoco ha servido para potenciar la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las crecientes y variadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla tanto en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del statu quo, como en la defensa más acérrima que desde un punto de vista normativo se ha realizado al tratar de manera uniforme las diferentes y diversas situaciones que definen la realidad local española.

El uniformismo implica la imposición de un mismo modelo administrativo e institucional y, por tanto, cultural para todo el territorio. Es decir, ignora las peculiaridades territoriales, sociales, económicas, en definitiva, las necesidades de cada territorio.

El ente local, el municipio es algo más que un espacio administrativo es un conjunto de variables sociales, culturales, políticas, económicas, jurídicas, históricas, geográficas etc. Un espacio que se construye y deconstruye en función de esas variables aludidas.

El olvidar o ignorar que cada territorio es distinto provoca en la mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial. Si las grandes decisiones se adoptan fuera del municipio, y la capacidad de gasto y de resolución proviene exclusivamente del exterior, es en este ámbito donde los ciudadanos encontrarán el protagonismo político capaz de atender sus demandas. En este modelo el dirigente local es más un agente electoral que un dirigente político en todo su sentido. Además, lo que sucede en el interior del municipio tiene escasa trascendencia política en el exterior,

debido a que la vida política del Estado tiene como referentes los centros decisionales, y estos se encuentran fuera del municipio o de la provincia.

El uniformismo acarrea la necesidad de que los municipios se agrupen en la defensa de sus intereses. El resultado es la renuncia de los municipios, especialmente de los pequeños y medianos, a sus peculiaridades, en aras de lograr un mínimo común denominador. En estos procesos son los grandes ayuntamientos, y en ocasiones, las diputaciones los que logran establecer las prioridades sobre los municipios menores. De ahí, la necesidad en aras a un desarrollo local sostenible, de garantizar la representación democrática de los intereses de estos municipios, pues el concierto de los distintos intereses legítimos y la solidaridad territorial es el único camino para evitar la desigualdad entre territorios.

### **3.1.- EL INFRAMUNICIPALISMO.**

Los intentos de redistribuir el poder del territorio en los últimos años, no han contemplado uno de los más graves problemas a solucionar: el inframunicipalismo.

El inframunicipalismo provoca la ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios y desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos de población. Esta tendencia, contrastada hace ya décadas, afecta eminentemente a los pequeños municipios rurales que acusan su despoblamiento, lo que dificulta una prestación eficiente y adecuada de determinados servicios públicos con las mismas garantías que las dispensadas a cualquier otro ciudadano que resida en otra zona más densamente poblada. (Fuente : Datos de la Encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas: Estudio 2726. Calidad servicios Públicos III.12/05/2008).

En España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7 %, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente el 0,8% de los municipios superan los 100.000 habitantes. Sin embargo, tan sólo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes,



mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

A continuación se exponen en esta Tabla, cifras del padrón municipal a 1 de enero de 2011:

	Número de municipios	%	Número de habitantes	%
Hasta 5.000 habitantes	6.796	83,7%	5.988.192	12,7%
De 5.001. a 20.000.	922	11,4%	9.034.186	19,1%
De 20.001. a 50.000.	253	3,1%	7.499.173	15,9%
De 50.001 a 100.000.	82	1,0%	5.857.700	12,4%
De 100.001.a500.000.	57	0,7%	11.186.947	23,7%
Más de 500.000.	6	0,1%	7.624.295	16,2%
Total	8.116		47.190.493	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.(INE).

Estas cifras ponen de manifiesto una configuración demográfica y territorial del Estado caracterizada porque la mayor parte de la población reside en zonas urbanas, aunque con un contexto territorial predominantemente rural.

Si contemplamos datos de los años 70, observamos que el 45% de la población residía en municipios pequeños y medianos,(menos de 20.000. habitantes), mientras que un 55,2% se encontraba radicada en los municipios que superaban los 20.000. habitantes.

Hoy en día la población reside en municipios de menos de 20.000. habitantes se mantiene constante en términos absolutos (15.022.378. habitantes), si bien en términos relativos supone el 31,8% del total de la población española actual.

A la falta de población hay que añadir la falta de recursos propios para la prestación de los servicios públicos, incluso los denominados originarios o propios. (saneamiento, alumbrado públicos etc.). En su ámbito territorial. Las dos primeras fuentes de financiación de los municipios de menos de 5.000 habitantes son las vinculadas a transferencias corrientes del presupuesto de los Entes Locales (EELL) (capítulo IV) y transferencias de capital (capítulo VIII), es decir, ingresos procedentes de otras administraciones públicas, bien para asumir gastos corrientes, bien para destinar esos ingresos e inversiones y obras.

A partir de 5.000 habitantes la primera o segunda fuente de financiación, según los casos, son las transferencias corrientes (capítulo IV) o los ingresos que obtienen a través de impuestos directos (capítulo I). A medida que la población es mayor, las partidas de ingresos obtenidas a través de transferencias de capital ( capítulo VIII) representan un menor peso porcentual sobre el total de presupuestos de ingresos.(Fuente: Datos del ejercicio 2012 obtenidos de la página [www.sepg.pap.minhap.gob.es/](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/)).

La fusión e integración de los municipios se ha considerado una de las soluciones al inframunicipalismo. A nivel europeo, países como Alemania, Dinamarca, Suecia, Grecia, Italia o Francia han promovido políticas dirigidas a la supresión y fusión de entidades locales, con distintos resultados.

Se pueden constatar dos estrategias diferenciadas de fusión de las entidades locales en Europa, la denominada “estrategia del norte”- con países como Suecia, Dinamarca o Alemania y “estrategia del sur”, con países como Italia o Francia. En el primero se estableció un proceso de unificación obligatorio, ofreciendo a los municipios incentivos financieros. (Esta fusión fue implementada en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio) En Alemania se llegó a una media de

44.000. habitantes por municipio. Dinamarca disminuyó a través de fusiones de 271 a 98 municipios (consiguiendo 55.400 habitantes por municipio).

En el sur se basa en el principio de la cooperación voluntaria entre los municipios. En la mayor parte de los casos exige la creación de entes supramunicipales o intramunicipales para dar apoyo a los pequeños municipios. Esto ha provocado a menudo, solapamientos en el ejercicio de funciones a la par que ineficiencia en la gestión de recursos. ( En Grecia se apartaron de la estrategia del sur, imponiendo de forma coercitiva la fusión y supresión de municipios que fue reducido de 5.825 a 1.034, con una media de 10.750. habitantes.).

Pero las resistencias son muchas, fundamentalmente el sentimiento identitario y de pertenencia pesa más que las razones de eficiencia. Es probable que la solución pase por saber conjugar los sentimientos con la razón. Como crear un doble nivel local, en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen cierto nivel mínimo de población; en el segundo se centrarían en políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Esto supondría conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular. Señalar sin embargo, que no se ha considerado realmente esta opción como solución al inframunicipalismo.

De lo que si podemos estar seguros es de que el inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, para considerarse desde el derecho al buen gobierno de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el mismo deben

garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio.

Es posible aceptar que la integración de municipios suponga aprovechar mejor las economías de escala en la prestación de servicios públicos, o que se amplíe la capacidad de negociación y de presión del nuevo ente local surgido sobre los niveles de Gobierno superior, o que la fusión contribuya a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, los informes del Consejo de Europa no constatan que se produzca ahorro en el gasto público en los procesos de agregación o fusión. Si se trata de considerar la existencia de una relación directa entre la fusión de municipios y la minoración de los gastos, se pueden generar unas expectativas en los ciudadanos y en la propia prestación de servicios que es probable que no se satisfagan, al menos al corto plazo. En cualquier caso, los asentamientos de población seguirán siendo los mismos tengan o no la consideración jurídica de municipios, y las dificultades que ello entraña para la prestación de los servicios a los que todos los ciudadanos tienen derecho, también.

A los argumentos señalados que muestran la dificultad de los procesos de fusión municipales se unen las reticencias de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. En principio, el mantenimiento de una estructura territorial inframunicipal puede favorecer la situación de estas entidades, ya que su finalidad principal es la de prestar asistencia técnica, jurídica etc. y de recursos a los pequeños municipios. La fusión de municipios, en el contexto competencial actual, la constitución de áreas metropolitanas o la creación de mancomunidades, pueden representar “amenazas” para la propia supervivencia de las Diputaciones.

De esta manera, en la actualidad, las razones contrarias a la fusión de municipios tienen un mayor peso que aquellas otras que se muestran favorables a esta medida. El sentimiento identitario y de pertenencia es probable que sea la clave que explique que los sentimientos en esta cuestión han pesado hasta ahora más que las razones de eficiencia. Se contraponen pérdidas ciertas frente a beneficios dudosos; sentimientos frente a razones. Es probable que la solución pase por un discurso y una actuación

encaminados a defender la igualdad de derechos en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, combinados con propuestas basadas en la eficacia que permitan mantener la identidad y la pertenencia. En este nuevo escenario es indudable que las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares deben ser las instituciones ganadoras, siempre y cuando sus representantes y su Presidente sean elegidos directamente por los ciudadanos obteniendo la legitimidad de la que ahora carecen.

En definitiva, se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen un cierto nivel mínimo de población; en el segundo se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo y Consejo Insular. Esto mismo es lo que se pretendía en Aragón con la ley de Comarcalización Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre.

En el Anteproyecto como hemos visto no se perfila la fusión obligatoria sino voluntaria debido principalmente al malestar producido en el seno de organizaciones municipales como la Federación de Municipios y Provincias (FEMP; gobiernos municipales de todas las ideologías del arco parlamentario, asociaciones y sindicatos con representación en el ámbito del empleo público local etc. por el anterior borrador del Anteproyecto.

Todos estos actores plantean una reforma de la planta municipal sin necesidad de suprimir o agrupar forzosamente municipios. En este sentido, deberían considerarse las opciones que actualmente permite la legislación local mediante fórmulas de cooperación intermunicipal, y sobre todo explorarse nuevas posibilidades más adaptadas a los resultados finales que se quieren conseguir en un proceso de estas características.

Por ello es conveniente en este proceso de gran complejidad, tener muy presente las implicaciones que las medidas pueden tener:

a).-La afectación de una institución básica de la arquitectura institucional como es el municipio, garantizado por la Carta magna y previsto como primera instancia de participación política para responsabilizarse, en régimen de autonomía, de las funciones y prestaciones básicas de los ciudadanos.

b).-La trascendencia del municipio, más allá de su condición de Administración Pública, como ámbito de convivencia e identidad colectiva construido y asentado a lo largo del tiempo. Cualquier cambio de la planta municipal tendrá, por consiguiente, un gran impacto social y político, que en ningún caso debería subestimarse.

c).-La precipitación del proceso de reforma puede significar que esta se realice sin estudios y análisis mínimamente rigurosos y fiables del impacto económico que se puede producir. La experiencia demuestra que algunas de las recientes reformas de contención de déficit se han realizado sobre estimaciones que después no se han confirmado, y esto puede suceder también en el caso de la reforma municipal. Dicho en otras palabras, sería lamentable que una operación de esta envergadura y con consecuencias tan graves desde el punto de vista institucional, político y social, se hiciera realidad subestimando los beneficios económicos realmente conseguidos.

Finalmente, la importancia de disponer de alternativas organizativas fiables en el mismo sentido de la economía de escala, pero también en la responsabilidad de la gestión de las competencias y servicios. La eventual supresión de municipios sería sólo una parte de la solución, que debería tener su correspondencia en un resultado organizativo (municipal o supramunicipal) adecuado a las citadas premisas, pero también al principio de participación política que subyace bajo la institución municipal.

No hay que excluir el riesgo de que se aproveche la actual coyuntura económica para incluir en las reformas elementos que van más allá de la voluntad de contención del gasto público y de la racionalización de las estructuras administrativas. Nos referimos concretamente a la incidencia que pueden tener los criterios ideológicos en la línea de la recentralización de competencias sobre el nivel autonómico y local. Según qué tipo de

soluciones plantee pueden repercutir en la calidad democrática de estas, en perjuicio de los principios de participación política y de autonomía local.

Por otro lado, no podemos olvidar la noción de desarrollo territorial sostenible, según la Estrategia Europea de desarrollo sostenible de 2006, que tiene como objetivos:

- a) La protección medioambiental, previniendo y reduciendo la contaminación medioambiental, y fomentando la producción y el consumo sostenibles.
- b) La cohesión e igualdad, fomentando una sociedad democrática, integrada, sana, segura y justa, que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural.
- c) La prosperidad económica, propiciando una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medioambiente.

Se trata por tanto, de un enfoque que relaciona las dimensiones ambiental, económica y social, aunque también incluye la institucional, especialmente en los aspectos dedicados a la gobernanza y a las acciones para el cambio.

Por su parte, el equilibrio territorial se define como la condición de homogeneidad semejanza entre ámbitos o espacios geográficos. No se trata de establecer condiciones idénticas lo que resultaría poco verosímil, sino de conseguir proximidad y semejanza en el disfrute de los servicios y la dotación de infraestructuras que sean considerados imprescindibles para el desarrollo económico y social.

La cohesión territorial es un término que ha adquirido fuerza en los últimos años, complementando y reforzando otros conceptos como cohesión económica y cohesión social. Se puede entender la cohesión territorial como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas y culturales. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad, la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un

acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren.

La importancia que adquiere el territorio en el desarrollo de los municipios hace que los gobiernos locales no puedan resolver los problemas de su comunidad, adoptar decisiones y ejecutar políticas públicas exclusivamente dentro de la tradicional estructura administrativa legal-formal.

En este contexto surgen los planes estratégicos que en primer lugar se centraron en atraer recursos económicos a las ciudades, (Ebrópolis plan estratégico de Zaragoza y su entorno) en la actualidad se dirigen a promover la cohesión económica y social en el territorio y a lograr su desarrollo sostenible ( Plan estratégico Zaragoza Provincia-Cuarto Espacio). Así los planes estratégicos adquieren una nueva dimensión en su concepción y diseño, con una visión del territorio más amplia, más omnicomprensiva, y con un planteamiento más integrado de las actuaciones a desarrollar en la ciudad, espacio, en el que convergen intereses políticos, sociales y urbanísticos.

La necesidad de hacer efectivos los principios de desarrollo, equilibrio y cohesión territorial, exige un planteamiento que supera la escala geográfica y espacial municipal. De esta manera el desarrollo económico y territorial debe situarse en un ámbito de carácter supramunicipal.

La cooperación intermunicipal a través de los planes estratégicos, permite identificar oportunidades de desarrollo que redundan en beneficio de todo el territorio, y facilitan superar la fragmentación municipal y la escasez de recursos que definen el inframunicipalismo español. La estrategia territorial europea (ETE) confiere a las ciudades pequeñas y medianas un papel sustancial para el desarrollo del territorio en el que se encuentran, y por ende para garantizar el desarrollo económico y social del entorno rural más próximo a ellas. (Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea .Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación de territorio en Potsdam, mayo de 1999.)



La estrategia territorial europea ofrece un modelo de articulación del territorio en red en el que los pequeños núcleos se encuentran integrados con las ciudades pequeñas y medianas de su entorno inmediato.

La cuestión que se suscita en el caso español es determinar cual es la escala territorial apropiada a nivel local para desarrollar los planes estratégicos y las acciones en él contempladas. En España confluyen diferentes ámbitos de carácter administrativo e institucional a nivel local que pueden servir de referencia espacial y geográfica para desarrollar un plan estratégico: provincia-isla; comarca; mancomunidades; y áreas metropolitanas.

La solución no es fácil ya que es preciso determinar el alcance del plan y analizar los objetivos estratégicos para establecer el ámbito territorial idóneo. La opción de las mancomunidades tiene un carácter limitado desde el punto de vista fundacional, al basarse en la voluntariedad de los municipios. La comarca queda supeditada a la voluntad de cada comunidad autónoma, e implica la creación de un nuevo nivel territorial; lo mismo cabe decir del área metropolitana. En ambos casos la fijación de sus límites territoriales y sus competencias supera la capacidad de decisión de los propios municipios que lo conforman.

La provincia aparece como el ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social en el marco de una planificación estratégica articulada con la Comunidad Autónoma y las grandes ciudades. Además la diputación sería la institución más adecuada para promover y liderar las redes que articulasen las ciudades medianas y grandes con los pequeños municipios rurales con el fin de garantizar la cohesión social y territorial, el derecho de acceso a las actividades y servicios públicos y la identidad territorial de la población de los pequeños municipios.

Debe tenerse en cuenta asimismo que la universalización económica y cultural ha generado una fuerte reacción social a favor de la identidades locales y regionales, de la convivencia de base y de la apropiación colectiva del espacio, la legitimidad política

hoy no puede basarse únicamente en grandes aparatos estatales y partidarios sino que requerirá cada vez más estructuras políticas locales y regiones representativas.

Los procesos de integración socio-cultural y los mecanismos de participación política más eficaces son los que funcionan a estos niveles. Medios aparentemente tan dispares como la revitalización de barrios y ciudades, el resurgimiento de culturas y sentimientos regionales o nacionalismos. La mayor vitalidad de movimientos y asociaciones en relación con los partidos políticos clásicos, etc. Demuestran que el futuro de la democracia depende en gran medida del nivel y de la fortaleza de los procesos descentralizadores.

Para llevar a cabo estos procesos de ordenación territorial se ha contar principalmente con dos tipos de instrumentos: legales ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones de carácter informal y que se establecen sobre una base voluntaria; financieros y presupuestarios, dirigidos a fomentar la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto para los municipios como por organismos provinciales y la Administración Autonómica.

#### **4-LA ELECCION DIRECTA DE CARGOS LOCALES PARA FORTALECER LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y LA EFICACIA ADMINISTRATIVA.**

Siguiendo con las reformas en la planta local hay que hablar de liderazgo y de legitimación política; a lo largo de los últimos veinte años la elección directa de los alcaldes y presidentes de Gobiernos locales intermedios se ha expandido por toda Europa debido a una serie de razones. En el debate español sobre la reforma del Gobierno local, debe considerarse lo siguiente:

En la medida en que se potencien los poderes y competencias de los alcaldes o presidentes de los Gobiernos locales intermedios elegidos directamente, y, por tanto, se les otorgue una fuerte posición institucional, deberán articularse mecanismos de contrapesos a través de una mayor participación de los votantes, por ejemplo, mediante

referéndums vinculantes. Además, los plenos municipales y provinciales deben ser fortalecidos.

El control sobre el Alcalde, sea elegido directamente o no, normalmente requerirá que aquel no presida el Pleno municipal. Por el contrario, el Pleno deberá elegir a su propio presidente entre los Concejales. Para asegurarse de que el Pleno es el centro de la política local y un fuerte contrapeso al Alcalde, deben articularse mecanismos institucionales que den apoyo y garanticen el pluralismo de los agentes interesados en la esfera local y su interacción con el Pleno. El sistema electoral es uno de estos mecanismos. Un sistema electoral proporcional permite una distribución de los miembros del Pleno en proporción a la fuerza de los partidos políticos y los grupos que participan en las elecciones locales. Asimismo, no deben utilizarse lo que se denominan, barreras electorales, en las elecciones locales, para garantizar que grupos pequeños o minoritarios también tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno.

La elección directa de los Alcaldes significa el fortalecimiento de los derechos democráticos de los ciudadanos. Esto supondría proveer las condiciones institucionales necesarias para una mayor estabilidad y continuidad en el liderazgo local. Pero también íntimamente conectado con la responsabilidad que por sus decisiones demanda la ciudadanía al cargo elegido.

Además, el partidismo político local debería ser limitado porque puede evitar el sobredimensionamiento del personal de Administración local, compuesto por leales pero incompetentes miembros del partido. Esto supondría una mejora nada desdeñable de la eficiencia.

El liderazgo político local es concebido como una condición para asegurar la gobernanza de las ciudades, en unos momentos en los que se observaba una transición de la idea de gobierno a la gobernanza. Ya que para hacerla efectiva se veía necesaria la presencia de un líder político fuerte que facilitara la creación de redes de gobernanza, que mediase en los conflictos y que representase los intereses generales/comunes en las mencionadas redes.

Sin perjuicio de todos los argumentos hasta ahora esgrimidos para la reforma del Gobierno Local, ha de destacarse de entre ellos, el cambio en la forma de elección de los responsables municipales. En la mayoría de los países, el alcalde y el Pleno son elegidos conjuntamente a través de una elección celebrada en la misma fecha. En otros casos la elección del alcalde y el pleno tiene lugar en diferentes fechas, y la duración del mandato es diferente. Si contemplamos experiencias como la alemana sugiere que la elección separada del alcalde y el pleno comporta una mayor independencia del primero respecto a los partidos políticos locales. Además, las elecciones separadas en las que existen partidos políticos vencedores en las dos elecciones, fortalecen, utilizando la terminología francesa, “la cohabitación”. Esta es entendida como una situación política en la que el alcalde y la mayoría del Pleno pertenecen a formaciones políticas distintas, y pueden controlarse mutuamente.

Cuando un alcalde o un presidente de un Gobierno local intermedio recibe todos los poderes mencionados, se le reconoce como el responsable de la Administración local, posee legitimidad democrática fruto de ser elegido directamente y es reconocido como el líder del Pleno, su posición institucional, la relación del alcalde o presidente del Gobierno local intermedio con los ciudadanos y el Pleno debe ser reestructurada.

En los Länder alemanes se ha establecido por ley la posibilidad de remover en su cargo al Alcalde o presidente del Gobierno local intermedio elegidos directamente a través de referéndum local. Los Alcaldes y Presidentes de los condados, landräte, son conscientes de que pueden ser removidos de su cargo, como consecuencia de una insatisfacción política general o de su mala gestión.

Las decisiones de los Alcaldes y del Pleno pueden ser cuestionadas también a través de referéndums locales. Desde los años 90 se han introducido en un elevado número de países europeos los referéndums locales vinculantes, como un instrumento de democracia directa que complementa el predominante principio de la democracia representativa en el nivel local de Gobierno. Este instrumento permite a los ciudadanos proponer y tomar decisiones en el caso de Alcaldes o Plenos irresponsables, así como

anular sus decisiones. Generalmente, existen dos requisitos que deben darse para plantear un referéndum: a) superar un determinado quórum, y b) una participación mínima en la celebración del referéndum. Cabe destacar que estos requisitos mínimos varían mucho de un país a otro, hecho que demuestra que depende de decisiones políticas limitar o no esta fórmula de democracia directa.

#### **4.1.-EL FORTALECIMIENTO DEL PLENO COMO ÓRGANO DE CONTROL Y LIDERAZGO POLÍTICO.**

Los Plenos, concebidos como “Parlamentos” locales, deben tener los poderes clásicos de todo Parlamento para decidir sobre el presupuesto local o tomar decisiones en materia de planificación o proyectos de inversiones locales. Entre sus atribuciones también se encontrará el control ordinario del Alcalde y la Administración Local. En Inglaterra el sistema local de gobierno desde su reforma en el 2000, supuso un déficit para la democracia local al reducir el papel del Pleno a determinar los objetivos generales del Gobierno Local y controlar su realización, tal y como proponían los seguidores de la “Nueva Gestión Pública”. Por el contrario, las responsabilidades de los plenos deben ser suficientemente amplias para permitir a sus miembros involucrarse en los asuntos ordinarios del Gobierno local cuando estos asuntos impliquen la toma de decisiones. Únicamente así el Pleno podrá mantener una influencia constante, así como ejercer control, sobre el alcalde.

Y como ya señalaba anteriormente el pleno controla al Alcalde, sea elegido directamente o no, normalmente requiere que este último no presida el Pleno.

Para asegurar que el Pleno es el centro de la política local y un contrapeso al Alcalde, deben articularse y ponerse en práctica mecanismos institucionales que apoyen el pluralismo local, es decir, que fomenten la diversidad de agentes e interesados, y que estos activamente interactúen con el Pleno. Entre estos mecanismos, el sistema electoral es crucial.

Ya se ha apuntado que los sistemas proporcionales permiten una composición del Pleno que refleja su fuerza proporcional de los partidos políticos y grupos que concurren a las elecciones locales.

En Alemania, en algunos länder, se ha previsto en sus normas electorales en los dos niveles locales de Gobierno, la posibilidad de que los votantes expresen sus preferencias por candidatos individuales, en lugar de partidos políticos. Estas normas electorales pueden promover y mantener la representación en el Pleno de una gran pluralidad de intereses políticos y de grupos, y, por tanto, fomentar el debate político y los conflictos, pero también la búsqueda de compromisos.

#### **4.2 LA REFORMA DE LAS PROVINCIAS.**

Desde una perspectiva europea comparada, las diputaciones provinciales españolas tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Este es el resultado del hecho de que las diputaciones provinciales españolas tengan reconocidas de manera muy limitada sus competencias "originarias"

Se ha avanzado a lo largo de este trabajo las posibles soluciones a esta cuestión. Cuando se habla de delimitar claramente las competencias "originarias" y "delegadas" de las diputaciones. Como se argumentó si estas competencias están claras para el Estado y la Comunidades Autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias delegadas porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión. Esta transferencia de competencias a los Gobiernos locales combinada con un control a distancia, es un fenómeno bastante extendido en otros países, debido a la idea central de dirigir en lugar de remar que el movimiento de la "Nueva Gestión Pública" ha impulsado en años recientes.

Sin embargo, esto sólo constituye el primer paso, otro debe ser la paralización de la creación de nuevas entidades intermunicipales. En lugar de considerar la creación de nuevas unidades o fórmulas de Gobierno intermedio, las provincias deben ser desarrolladas y concebidas como el auténtico nivel intermedio entre los municipios y

los niveles superiores de Gobierno. Además, numerosas entidades intermunicipales y otras fórmulas de Gobierno local intermedio deben ser eliminadas, para evitar solapamientos administrativos e ineficiencias. La reducción y eliminación de todas estas entidades contribuirá también a una toma de decisiones más transparente y responsable en el seno del segundo nivel local de Gobierno. Pese a ello, para conseguir estos objetivos el sistema electoral a nivel de la provincia debe ser también reformado.

En otros países no únicamente se está debatiendo la creación de entidades intermunicipales, también se está discutiendo la eliminación de las existentes. Estos debates se están basando en el argumento de que la existencia de numerosos Gobiernos Locales intermedios por encima de los municipios simplemente comporta ineficiencia, solapamientos administrativos y un aumento de los costes. En lugar de aumentar o mantener la estructura existente, se sugiere que eliminar o fusionar Gobiernos locales intermedios es ventajoso desde el punto de vista de las “economías de escala”, es decir, unidades más grandes serán más eficientes.

Todo lo expuesto muestra con claridad en países como Italia, donde la crisis económico-financiera llevó al Gobierno de Monti, incluso a considerar la reducción del mapa provincial pero no su eliminación. En este sentido, el Banco Central Europeo efectuó una declaraciones públicas sobre las reformas italianas que iban en la siguiente línea: :

*”Es necesario un fuerte compromiso para eliminar o consolidar algunos niveles administrativos intermedios ( como las provincias). Todas aquellas actuaciones que generen economías de escala en los servicios públicos locales deben ser fortalecidas” (Texto reproducido en el periódico El País del Corriere della Sera, 29 de septiembre de 2011)*

Finalmente, existe otro elemento en este debate sobre la reforma de los Gobiernos locales intermedios: la liberalización de los servicios públicos locales. Este punto también fue defendido por el Banco Central Europeo, en relación al Gobierno Italiano, como una reforma inevitable. Dicha idea implica que los Gobiernos locales intermedios se centren en prestar uno o muy pocos servicios, y que el resto se externalicen a

terceros. En otros países del norte de Europa estos servicios externalizados abarcan desde el tratamiento de residuos a la sanidad.

Sin embargo, también existen numerosos casos –particularmente los países escandinavos, Alemania, donde solamente la naturaleza legal de las entidades ha sido cambiada a una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, en la cual los municipios o condados mantienen la totalidad o la mayoría del control del accionariado, y, por tanto, político. Esto se ha producido por cumplir formalmente con los requerimientos de los niveles superiores de Gobierno, fomentar la competencia entre estas organizaciones, o negociar las condiciones de trabajo con los representantes de los trabajadores bajo una nueva fórmula societaria. Incluso hoy en día existe en estos países una tendencia entre los municipios y los Gobiernos locales intermedios, condados, provincias, a recomprar las sociedades que habían sido vendidas años antes, con el objetivo último de recuperar el control sobre los servicios prestados.

En todo caso, para llevar a cabo un control político de los servicios prestados por sociedades total o parcialmente privatizadas es necesario realizar una fuerte “inversión en gestión”, por formularlo en la terminología normalmente utilizada por las personas involucradas en los negocios del Gobierno Local. Los pequeños municipios tendrán muchas dificultades para hacer efectiva esta inversión. Únicamente la podrán materializar las grandes ciudades o Gobiernos locales intermedios, tal y como se defiende, actúan en representación de los ciudadanos, y tienen como interés que los servicios prestados por estas sociedades se realicen adecuadamente.

Como ya se ha señalado la organización y composición de nuestras diputaciones provinciales es extraña para otros países europeos, lo que más llama la atención es que los diputados provinciales son elegidos de forma indirecta por los partidos políticos de acuerdo con la representación que han conseguido en los municipios que pertenecen a la provincia.

Este sistema de elección comporta, una fuerte inclinación hacia el partidismo político. Además, existe el peligro de que afloren problemas relativos a la coordinación de



políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En otras palabras: La actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales de la provincia.

Asimismo, el sistema español presenta problemas de legitimidad, por cuanto una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida .

En definitiva, si se quiere asegurar plenos políticamente vivos y activos, es recomendable introducir un sistema electoral proporcional sin barreras electorales para las diputaciones provinciales, que permita una amplia representación de intereses locales (incluyéndose a los grupos minoritarios).

La elección directa de los presidentes de las diputaciones puede constituir otro asunto a tener en cuenta en la reforma institucional de las diputaciones. Sin embargo, la introducción de la elección directa de los miembros del Pleno debe ser prioritaria. Únicamente en el caso de que existiera un fuerte intención ( y demanda pública)de reducir el partidismo político del segundo nivel local de Gobierno en España, sería factible plantear la elección directa tanto del Pleno como del presidente.

#### **4.3.LAS AREAS METROPOLITANAS: DIFERENTES SOLUCIONES PARA LA ÁREAS URBANAS.**

La creación y desarrollo de los Gobiernos Metropolitanos o gobernanza metropolitana, ha tenido distintas respuestas en los países europeos y en todo el mundo. En las áreas urbanas de los países europeos la reestructuración del Estado y de los otros niveles de gobierno, ha comportado la aparición y proliferación de diversas entidades, como por ejemplo las siguientes:

Los Zweckverbände alemanes, las Communautés de Francia o la Unioni di Comuni en Italia. Asociaciones de Municipios y de condados y provincial. Sociedades cuyos titulares son los municipios como las Intercomunales en Bélgica. Y fórmulas de gobernanza en áreas metropolitanas como las Communautés Urbaines en Francia.

En todo caso, la creación y desarrollo de los Gobiernos metropolitanos es una cuestión aún muy discutida en la mayoría de los países europeos.

Una respuesta a este debate se dio históricamente en Estados Unidos y en los países del Norte de Europa. Se pone el acento en pequeños pero fuertes municipios (aunque en estos países los municipios son relativamente grandes). Basándose en la idea de que cada persona “vota persiguiendo su mejor interés”, se argumenta que la existencia de un elevado número de entidades locales permite a los ciudadanos escoger aquella oferta en materia de impuestos y servicios que se ajuste más a sus intereses personales. En el nivel agregado, también se defiende que la competencia entre los Gobiernos locales para atraer nuevos residentes y empresas conlleva no únicamente la eficaz prestación de servicios en función de la demanda, sino también la eficiencia en la asignación de recursos públicos necesarios para prestar estos servicios. Además, pequeñas unidades de Gobierno local permiten una mayor participación, porque los ciudadanos que viven en ellas tienen más oportunidades de participar en las decisiones que les afectan en el día a día. Al mismo tiempo, los defensores de esta propuesta ven en la creación de organizaciones instrumentales o funcionales, es decir, orientadas a una única función (por ejemplo, el suministro del agua, tratamiento de residuos, transporte público etc) una buena manera de prestar servicios que pequeños municipios no pueden asumir. Este tipo de entidades, políticamente orientadas y que cubrirían un espacio territorial amplio, podrían ser controladas por pequeñas unidades territoriales. Esta es la perspectiva predominante en toda Europa y el mundo occidental.

Otra postura, en este debate, defiende que la existencia de un elevado número de entidades operando en un área metropolitana comporta un grave obstáculo para una eficiente y equitativa prestación de los servicios públicos. Esta concepción, basada en la

confianza weberiana en la racionalidad y la capacidad planificadora de los grandes aparatos burocráticos, ha defendido la consolidación de estructuras administrativas, de tal manera que estas deben adaptarse a la dimensión territorial necesaria para el desarrollo económico y social de las áreas metropolitanas. Esta consolidación debe alcanzarse a través de la anexión de suburbios por parte de los centros de la ciudad o la creación de Gobiernos metropolitanos, creándose dos niveles institucionales con extensos poderes y autonomía, cuyo ámbito territorial cubriría toda el área metropolitana. Esta concepción se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa, gracias a la reducción de costes, economías de escala y la eficiencia en la toma de decisiones administrativas. También se enfatiza que la planificación política y el control de las grandes unidades administrativas deben ejercerse por entidades representativas, elegidas directamente por los ciudadanos.

Hay una tercera propuesta: la denominada “nuevo regionalismo”, argumentan que las dos anteriores posturas han fracasado en el intento de adaptar las estructuras territoriales de Gobierno a las dimensiones adecuadas para tomar decisiones que la sociedad actual debe afrontar. Frente a la globalización y al incremento de la competencia económica internacional, los defensores de esta nueva vía ponen de relieve que las unidades de Gobierno no tienen que ser consideradas primariamente como “contenedores” circunscritos a un ámbito territorial concreto, y centrados en la prestación de servicios a los ciudadanos. Para determinar los contornos de las unidades de Gobierno debe tenerse en cuenta como elemento principal la competitividad económica. Además, para hacer frente a los retos que se presentan, especialmente aquellos que hacen referencia a la competitividad en la economía a escala global, son necesarias las interacciones y las redes entre actores políticos y privados, sobre todo en el ámbito empresarial. Este pensamiento relacional puede, caso por caso, poner el acento en unidades definidas como contenedores territoriales, pero puede también llevar hacia otras estructuras basadas en aspectos instrumentales o funcionales, es decir, que tengan en cuenta “espacios de acción por materias o funciones”.

En España la primera de las posturas es la dominante en la confección de las áreas metropolitanas. No se ha intentado en ningún caso “consolidar” el Gobierno metropolitano mediante la eliminación o fusión de unidades locales de Gobierno existentes. Las áreas metropolitanas tampoco están formadas por dos niveles de Gobierno metropolitano con un Consejo y presidente elegidos directamente. En este sentido, cuando se plantee la necesidad de crear un doble nivel de Gobierno metropolitano y delimitar territorialmente el área metropolitana, se deben tener en cuenta la interdependencia, los patrones comunes, las zonas de desarrollo económico, las interrelaciones y dependencias empresariales, y los posibles clústeres empresariales. También deben analizarse si los ciudadanos que viven en el área metropolitana han desarrollado una identidad propia metropolitana, y si por tanto las decisiones que debe tomar el Gobierno metropolitano están conectadas con el principio de autodeterminación democrática. Este hecho implicaría la existencia de una comunidad política con un interés común compuesto por comunicación política y que se plasma en la esfera pública, ya sea a través de los medios de comunicación o del debate político entre partidos, grupos de interés y sociedad civil.

Destacar finalmente que la creación de Gobiernos metropolitanos no sólo afecta a los municipios de su área de influencia, sino también a las provincias. Se puede argumentar que las provincias se ven más afectadas que los municipios porque éstos últimos no perciben un gran cambio, ya que se mantienen en el nivel inferior en un sistema de dos niveles. En el caso de la provincia su propia existencia es cuestionada, porque el gobierno metropolitano es un firme candidato a reemplazarlas.

## **5.-CONCLUSIONES:**

Más allá de los recortes del gasto que se están produciendo en todos los niveles de las Administraciones Públicas españolas para cumplir los objetivos marcados por la Unión Europea, caben estrategias de sostenibilidad que cambien los modelos de gestión para obtener mejores resultados con menos recursos. Superar la crisis requiere sobre todo innovación más que austeridad y entender de inicio que las soluciones han de ser distintas en cada caso.

Los municipios se enfrentan a grandes retos para los que su escala resulta claramente insuficiente, tanto desde un punto de vista competencial como financiera. De ahí que una de las reformas ineludibles en la planta local sea adaptar el nivel de gobierno al tamaño adecuado para ofrecer una eficaz y eficiente respuesta a los retos de la sociedad. Pero ello nos lleva a la búsqueda de respuestas políticas a los retos sociales que no pueden ser resueltos en las estructuras estatales tradicionales. Por tanto, la reorganización territorial depende de decisiones políticas y en Estados democráticos, estas decisiones políticas son cuestiones fundamentales de la identidad de la propia comunidad política y de la democracia misma.

El municipio representa a la perfección la tensión entre el tamaño y la dimensión del gobierno y la democracia. Es la entidad en donde podemos evaluar más fácilmente el grado de eficacia de las políticas públicas en la vida de los ciudadanos. De ahí la transcendencia de la reforma de este nivel de gobierno y la repercusión en los otros niveles territoriales de poder. Pero no todos los municipios poseen iguales capacidades operativas y organizativas para alcanzar los objetivos que se pretenden con las políticas públicas diseñadas por y para este nivel de gobierno municipal.

El resultado es desigualdad entre unidades territoriales por falta de capacidad operativa y organizativa. Una de las razones de la reforma de planta debe ser evitar esta desigualdad en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La reforma del Gobierno local en España, ha de afrontar en primer lugar la necesidad de **eficacia**, entendida como capacidad de resolver problemas y lograr los objetivos políticamente deseados. Estas decisiones políticas han de ser adoptadas por quienes mejores condiciones posean para definir los objetivos y lograrlos. Y deben hacerlo sabiendo cuales son sus limitaciones y su capacidad para actuar.

Han de superarse las rigideces y las homogeneidades institucionales. Ya que a un territorio de complejidad creciente le corresponden fórmulas institucionales heterogéneas. En el mapa de la planta local ha de aparecer también un segundo nivel territorial cuando este responde a identidades supramunicipales, o bien cuando la gestión y la prestación de servicios están en juego.

Es necesario que los gobiernos locales tengan un amplio ámbito de libertad respecto de sus competencias y recursos, y puedan participar efectivamente en la configuración de las políticas regionales que afectan a sus intereses a través de los mecanismos de cooperación.

Otro aspecto es el que tiene que ver con **la legitimidad**, con el apoyo y justificación y el carácter vinculante de las decisiones políticas, tanto en aquello que hace referencia a la fijación de objetivos políticos, como en la toma de decisiones concretas o el proceso de su implementación

Sin olvidarnos que la democratización es necesaria reivindicarla por el lado de la transparencia y de los mecanismos de responsabilidad sobre resultados.

Se han de impulsar fórmulas de implicación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas locales, en la línea de mecanismos de innovación democrática como son los presupuestos participativos.

La subordinación jerárquica de los gobiernos locales se sustituirá por un federalismo complejo, donde los municipios y los organismos supramunicipales puedan concertar paritariamente la formulación e implementación de políticas.

Y por último **la eficiencia**, es decir, el uso racional de los recursos para tomar una decisión socialmente vinculante y lograr un concreto objetivo político. Pero actuando con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, ponderando los criterios meramente economicistas y de gestión.

En suma, la reforma de las administraciones territoriales, debe ser ante todo una reforma de cultura administrativa y política, sin ello las instituciones podrán cambiar pero no se alcanzará ese buen gobierno al que todos aspiramos. Esa nueva cultura servirá de soporte a una nueva forma de gobernar o hacer política.

Zaragoza, a 22 de septiembre de 2013.

Natividad Alfranca Luengo.

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA:

Álvarez Carreño, S. (2009) “El proceso de institucionalización de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos en España” .*Vía Iuris*, núm. 7.

Arenilla Sáez, Manuel. (2010) “Administración Pública y buena administración”, en la *Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena Alcázar, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.*

Bernadí i Gil, X y Galán Galán, A.(2012) El debate actual sobre las diputaciones provinciales: Un análisis de las últimas propuestas electorales. *Fundación Democracia y Gobierno Local.*, Barcelona.

Castells, M (1998) “La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. La sociedad red. Alianza Editorial, Madrid.

Coscolluela Montaner, L, (2011) “El debate de la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones *Anuario del Gobierno local 2011-Fundación Democracia y Gobierno local/Instituto de derecho público, Madrid*

Coscolluela Montaner L. y Carbonell Porras, E. (Coord.)(2011) “Reforma estatutaria y Régimen local”, Civitas-Thomson Reuters, Madrid.

Chica Vélez,s.(2011). “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública” *Administración y Desarrollo*, núm. 39, Vol. 53.

Donalsond, M. y Merino, A.,(2012)” La Cosa está muy complicada y yo con estos pelos. Nuevos valores e instrumentos para incidir en un entorno complejo”. *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, N° 2.

Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J. M. y Rodríguez Pérez, A.,(2008) “Modernización de la Gestión Pública, necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia*, núm.6.



Friedrich C.,(1968) Trends of Federalism in Theory and Practice, Frederick A. Preger Publishers New York, 1968 p. 7-8

Font, T. y Galán A. (2011)“Gobierno local y reorganización territorial: ¿La reforma vendrá de Europa. *Anuario del Gobierno local 2011-Fundación Democracia y Gobierno local/Instituto de derecho público*, Madrid.

Fraga Iribarne, M.,(1993)“Administración Única: Una propuesta para Galicia”. Planeta, Colección Documento, Barcelona.

García Rubio, F.(2011) “La organización administrativa de las fórmulas de gestión directiva de los servicios públicos locales”, la Ley, Madrid.

Jiménez Asensio, R.,(2011) “Crisis y Gobiernos locales”. *El cronista del Estado social y Democrático de Derecho*, num.21, mayo.

Laegreid , P., (2005)“Los Políticos y la reforma de la Administración Pública la era de la Nueva Gestión Pública: El Caso Noruego”. *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4,.

Parada Vazquez, J.R.(2007)”La Segunda Descentralización: Del Estado Autonómico al Municipal”, *Revista de Administración Pública*, n° 172, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Prats Catalá, J.(2010) “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”.*Ekonomiaz*, n°26.

Peters, B. G., Gobernanza y Burocracia Pública(2005): ¿Nuevas formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?, *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4.

Ramió Tapias, C. (1999), “Teoría de la organización y administración pública”, Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

Rivero Ortega, R. (2012)“la necesaria innovación en las Instituciones Administrativas. Organización, Procedimientos, función pública, contratos administrativos y regulación” Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Schroeder, P., (2006) “Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno” *Fundación Friedrich Naumann*, Oficina Regional para América Latina. México D.F..

Subirats, J., (2010)“Análisis de las Políticas Públicas y Gestión Pública. Promesas y Riesgos de una vida en común”. *Ekonomiaz*, núm. 26.

Subirats, J.,(1988) “Notas a cerca del Estado, La Administración y las Políticas Públicas” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*.Nº 59.

Tudela Aranda, José. (2010)“las bases de régimen local tras los estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, *Revista de Administración Pública Aragonesa*, nº 37.

Velasco Caballero, F. (2011)“La planta local en España: criterios para la toma de decisiones “Anuario de Derecho Municipal 2012, Marcial Pons/UAM, Madrid.

Pacto local, (1996)-Federación Española de Municipios y Provincias- (-Bases para el Pacto Local-)

Libro Blanco para la reforma del gobierno local,(2005) Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.

Libro Verde: Los Gobiernos locales intermedios en España(Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico(2011) Fundación democracia y Gobierno local, Barcelona.

## **REFERENCIAS PÁGINAS WEB:**

<http://www.minhap.gob.es/>.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum es.pdf).

<http://www.ine.es/inebmenu/mnu cifraspob.htm>.

## **INFORMES:**

Bel G. (2012) “Reorganización del Gobierno Local Servicios locales: tamaño escala y gobernanza” Informe del Instituto de Economía de Barcelona sobre Federalismo Fiscal nº11, Instituto de Economía de Barcelona.

Bosch N y Solé Olié (2012) “Crisis fiscal y reforma de los Gobiernos locales” Informe del Instituto de Economía de Barcelona sobre Federalismo Fiscal nº11, Instituto de Economía de Barcelona.

Círculo de Empresarios,(2007) “Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles”, Madrid.

Círculo de Empresarios (2011)“Administraciones territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”, Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas: Estudio 2726. Calidad servicios Públicos III.12/05/2008.

“Declaración de Vitoria-Gasteiz”, II Foro de Gobiernos locales de la Unión Europea, América latina y el Caribe, “Innovando desde lo local”, 5-7 de mayo de 2012.

Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea .Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación de territorio en Potsdam, mayo de 1999.

Font I Llovet, T.,(1992) “Aproximación a la estructura de la Administración Local en España, Informe sobre el Gobierno Local, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid,( p. 21-41).

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías,(1981) Centro de Estudios Constitucionales, nº 32, Madrid.

Informe sobre la Revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, Comisión de Expertos creada por acuerdo del Gobierno de Cataluña de 3 de abril de 2000, a instancia de diferentes grupos del Parlamento Catalán. (Informe Roca) Barcelona..

Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización del sector público local en el ejercicio 2006,2007 y2008, nº 809. Madrid.

Sosa Wagner, Francisco,(1992) “Intervención sobre la estructura territorial” Informe sobre el Gobierno Local, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.( p-441-443).

#### NORMATIVA:

Constitución Española de 1978 Boletín Oficial del Estado de 26 de diciembre de 1978.

Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988.

Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 22 de diciembre de 2012.

Ley de Comarcalización de Aragón , Decreto legislativo 1/2006 de 27de diciembre.

Ley Orgánica de Derecho a la Educación 8/1985, de 3 de julio,.

Ley Orgánica la Educación 2/2006, de 3 de mayo.

Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía. la ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 122, de 23 de junio de 2010y Boletín Oficial del Estado nº. 174 de 19 de Julio de 2010.

Ley 8/2010 de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

Ley 17/2010, de 22 de diciembre de Mancomunidades y Entidades locales de Extremadura.

Zaragoza a 5 de septiembre de 2013.

**Presupuestos de las Entidades locales 2012**  
**Ayuntamientos por tramos de población: Clasificación económica**  
**Total Nacional**

		miles de euros							
Ctas	Denominación	<= 5.000 Habitantes	De 5.001 a 20.000 Habitantes	De 20.001 a 50.000 Habitantes	De 50.001 a 100.000 Habitantes	De 100.001 a 500.000 Habitantes	De 500.001 a 1.000.000 Habitantes	>= 1.000.001 Habitantes	TOTAL
Ingresos									
1	Impuestos directos	1.744.677	3.070.172	2.754.496	2.428.980	4.145.013	1.025.333	2.625.282	17.791.934
2	Impuestos indirectos	191.262	219.287	197.200	180.631	474.030	91.205	212.414	1.566.029
3	Tasas, precios públicos y otros Ingresos	1.080.051	1.764.191	1.399.242	995.411	1.930.028	444.349	1.129.090	8.732.361
4	Transferencias corrientes	1.851.162	2.524.369	2.067.583	1.413.379	3.173.560	1.051.492	2.263.690	14.445.234
5	Ingresos patrimoniales	247.385	197.900	139.756	161.470	299.238	28.443	185.623	1.259.816
	Operaciones Corrientes	5.214.537	7.775.918	6.548.277	5.177.851	10.021.868	2.640.823	6.416.100	43.795.373
6	Enajenación de inversiones reales	124.922	141.890	131.072	132.934	409.099	56.742	127.173	1.123.832
7	Transferencias de capital	937.163	363.629	185.547	88.596	144.973	33.158	47.371	1.800.437
	Operaciones de Capital	1.062.084	505.519	316.619	221.530	554.072	89.900	174.544	2.924.269
	Operaciones no Financieras	6.276.621	8.281.437	6.864.896	5.399.380	10.575.941	2.730.723	6.590.644	46.719.642
8	Activos financieros	8.371	18.402	14.464	20.359	56.923	9.856	245.000	373.377
9	Pasivos financieros	157.559	305.729	243.731	184.007	152.451	52.624	166.232	1.262.334
	Operaciones Financieras	165.930	324.131	258.195	204.367	209.374	62.481	411.232	1.635.710
	Total Ingresos	6.442.551	8.605.568	7.123.092	5.603.747	10.765.315	2.793.204	7.001.876	48.355.353
Ctas	Denominación	<= 5.000 Habitantes	De 5.001 a 20.000 Habitantes	De 20.001 a 50.000 Habitantes	De 50.001 a 100.000 Habitantes	De 100.001 a 500.000 Habitantes	De 500.001 a 1.000.000 Habitantes	>= 1.000.001 Habitantes	TOTAL
Gastos									
1	Gastos de personal	1.951.123	3.337.863	2.728.773	2.049.850	3.945.202	1.081.510	1.797.380	16.891.722
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	2.165.760	2.880.570	2.448.944	1.975.435	3.695.618	766.323	2.431.039	16.363.789
3	Gastos financieros	81.575	167.717	182.709	167.714	284.671	112.763	330.485	1.327.635
4	Transferencias corrientes	403.655	509.450	487.749	474.419	1.103.153	382.020	955.054	4.315.299
	Operaciones Corrientes	4.602.114	6.895.620	5.848.175	4.667.417	9.028.645	2.342.617	5.513.958	38.898.445
5	Inversiones reales	1.372.317	838.300	512.539	333.467	788.054	142.910	563.163	4.550.751
7	Transferencias de capital	50.089	54.617	43.201	54.560	131.885	31.184	79.503	444.139
	Operaciones de Capital	1.422.407	892.917	555.740	388.128	919.939	174.094	641.666	4.994.891
	Operaciones no Financieras	6.024.520	7.788.436	6.403.915	5.055.545	9.948.584	2.516.711	6.155.624	43.893.336
8	Activos financieros	6.486	22.241	18.701	20.444	36.441	14.293	8.000	126.605
9	Pasivos financieros	210.285	439.705	435.423	375.496	627.009	217.790	817.589	3.123.296
	Operaciones Financieras	216.771	461.946	454.123	395.940	653.450	232.083	825.588	3.249.901
	Total gastos	6.241.291	8.250.392	6.858.038	5.451.485	10.612.034	2.748.794	6.981.213	47.143.237

Datos obtenidos de la [www.sepg.pap.minhap.gob.es/.de](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/.de) los presupuestos municipales ejercicio 2012.